

台湾高等教育的发展历史与现状

文 / [台]唐嘉彦

摘 要 :文章回顾了我国台湾地区高等教育的发展历史,深入分析了台湾地区高等教育目前存在的三个重大问题——高等教育质量下降、普通高等教育与职业技术教育定位日趋模糊、少子化引发高校生存危机。今后,台湾各高校应进一步提高质量,拓大招生范围。

关键词 :台湾高等教育;发展历史;现状

一、发展历史

自 1945 年脱离日本殖民统治算起,台湾地区的高等教育发展至今已有 68 年的历史。根

据台湾地区高等教育发展的背景、规模及特点,本文将台湾地区高等教育的发展划分为六个阶段:停滞期、计划性成长期、严格管制期、逐步开放期、高速扩充期、二度停滞期(见表 1)。

表 1 台湾地区高等教育各发展阶段的背景和特点

阶段(年段)	背景	特点	说明
停滞期 (1946~1953 年)	抗日战争刚刚胜利,社会百废待兴。	高等教育规模极小,最初仅台湾大学一所综合大学,其他均为学院。公立高校扮演着主导角色。	1946 年全台湾仅有 4 所高校,1953 年增加到 9 所,其中仅有 1 所私立高校。
计划性成长期 (1954~1972 年)	台湾地区在本阶段将重点放在经济发展上。为配合经济建设规划,高等教育要向社会提供充足的人力资源。	大专院校 ^② 的数量迅速扩充,且主要集中于专科学院。政府财力有限,积极鼓励私人兴学,私立高校的规模开始超越公立高校。	1972 年,本科院校与专科学院的数量分别为 23 所、76 所。 自 1965 学年度(即 1965~1966 学年度) ^③ 起,私立高校的学生数开始多于公立高校,私立高校的数量超过台湾地区全部高校数量的 2/3。
严格管制期 (1973~1985 年)	台湾地区在本阶段处于经济起飞时期,一跃成为亚洲四小龙之一。	对高校的管理政策转为严格控管。高等教育由“精英化”进入“大众化”阶段。	13 年间,全台湾地区仅增加了 6 所高校。高等教育毛入学率 ^④ 在本阶段突破 15%。
逐步开放期 (1986~1995 年)	台湾地区解除戒严,行政部门逐渐放松对高校数量的管制。	许多专科学校纷纷升格改制为本科院校。6 所技职本科院校可以为技职学生提供本科教育。高等教育由“大众化”进入“普及化”阶段。	本科院校增至 60 所,多数由“专升本”而来。高等教育毛入学率于 1995 年突破 50%。
高速扩充期 (1996~2007 年)	政府推动教育改革,逐步实现“广设大学”“县县有大学”等目标。	本阶段为台湾地区高教规模扩大最剧烈的时期。	12 年间,本科院校数的增长率达 148%,本科生、硕士生、博士生的数量增长率达 234.3%。
二度停滞期 (2008 年迄今)	大学生就业难、高校生源不足等问题日趋严重。	不再扩大高等教育的规模,重点推动大学评鉴与高校整合(整并),确保教育质量。	2012 学年度,本科院校共有 148 所。

作者简介 :唐嘉彦,厦门大学教育研究院博士生(通讯地址:福建省厦门市思明区思明南路 422 号;邮政编码:361005;电子邮件:tjy1230@yahoo.com.tw)

总体而言,台湾地区的高等教育发展呈现出以下几个特点:

(一)高等教育的发展规模受不同时期的政策、环境影响

台湾地区的高等教育规模并非成直线式的稳定成长,而是受到不同时期的政策或环境影响。由表 1 可发现,60 多年来,台湾地区的高等教育经历了两个停滞期和两个较快发展期,这与当时的时代背景有很大的关系。

在第一次停滞期(1946~1953 年),因二战刚刚结束,台湾社会只有极少数人能够接受高等教育。第二次停滞期(2008 年迄今)却是因为高等教育严重饱和、供过于求,许多高校出现了生源危机,大学毕业生就业难的问题也日趋严重。因此,台湾教育主管部门再度管控高等教育的学校数和学生数,并将政策重心转移到如何提升教育的质量方面,努力推动大专院校的评鉴及高校间的资源整合。

第一次扩充期,即计划性成长期(1954~1972 年)与台湾地区当时的经济建设密切相关,高校数量的扩充是为了满足社会的人力资源需求。20 世纪 50、60 年代,台湾地区的发展仍以第一、第二产业为主,当时高校数量的增长主要集中在专科院校。第二次扩充期,即高速扩充期(1996~2007 年)则源于社会、政治和经济等多方面因素。教育主管部门一方面为了推动教育改革、回应民间教育改革团体“广设大学”的诉求,另一方面为了兑现“县县有大学”的承诺,促进各地区高等教育均衡发展,积极推动了高等教育发展。因此,本时期无论是高校数还是学生数均大幅增加。此外,从 20 世纪 90 年代起,台湾地区的发展转型为以第三产业为主,用人单位对大学生的学历要求也比以前更高。为顺应社会发展需求,第二次高等教育扩充期间台湾地区本科生、硕士生、博士生的数量分别比上一个发展阶段增长了 2.14、

4.19、2.56 倍,而专科生数量减少了近 2/3。

(二)普通高等教育与职业技术教育双轨并行

台湾地区的高等教育可分为普通高等教育和职业技术教育(简称技职教育)两种体系。长期以来,二者各自独立发展,呈现出“双轨并行”的特征。纵观世界各地的高等教育发展,这种双轨制并不多见,因此也成为台湾地区高等教育体系的主要特点。从层次结构来看,台湾地区的普通高等教育包含独立学院与综合大学,技职高等教育则涵盖专科学校、技术学院与科技大学。但是,两者均可授予学士、硕士和博士学位。现今,台湾地区普通高等教育和技职教育在学校数、学生数上都很接近。根据 2012 学年度的统计,普通高校与技职高校的数量分别为 71 所、91 所(如不含专科院校则为 71 所、77 所),在校学生的数量分别为 67.9 万、67.6 万。值得注意的是,双方彼此间还建立了可相互衔接的“立交桥”,即普通、技职教育体系的学生均可通过相应的招生考试进入另一系统学习。

(三)本科以上高等教育快速增长,专科院校的数量持续减少

从 20 世纪 90 年代中叶起,台湾地区的本科院校数量迅速扩充。与此同时,为配合产业转型与技职高校地位的提升,许多专科学校纷纷“专升本”,改制为技术学院或科技大学,致使专科学校的数量大幅减少。根据统计,1995~2012 年,台湾地区的本科院校由 60 所上升至 148 所,但专科学校却从 74 所下降到 14 所,2012 学年度的专科生仅有 10.1 万人。实际上,在增加的 88 所本科院校中,有近 70 所是由原来的专科院校升格改制而成的,新设高校仅不到 20 所。对此,有学者指出,造成这种现象的原因在于政府政策的转变。政府放开专科学校升格改制为技术学院的政策,导致无法升格改制的专科学校在招生时很难与升格改

制后的技术学院或科技大学竞争,最终使几乎所有的专科学校在短短十几年间都申请升格改制。^[1]

(四)私立高校长期成为高等教育结构的主体

私立高校长久以来一直在台湾地区高等教育的发展中起着相当大的作用。从 2012 学年度来看,私立高校的数量(109 所)占全部大专院校的 67.3%,学生数(91.8 万)占总学生数的 2/3。在普通高等教育与技职高等教育体系中,也是私立学校多于公立学校。可见 私立学校是台湾地区高等教育结构的主体(见表 2)。台湾地区公立高校的人才培养主要着重研究生教育,而私立高校则在本科教育、专科教育方面承担着较大的责任。

表 2 2012 学年度台湾地区高等教育在校学生情况统计

	学生总数(人)	公立高校所占比率(%)	私立高校所占比率(%)
博士生	32731	81.34	18.66
硕士生	183094	65.15	34.85
本科生	1038041	27.00	73.00
专科生	101424	10.63	89.37
合计	1355290	32.25	67.75

二、现状分析

(一)在扩充高校数量的同时未能兼顾教育质量 社会人力资源供需失衡

台湾地区的高等教育发展至今,各类院校在数量上已严重饱和。当前,台湾地区高等教育发展面临的关键问题是在扩充高校数量的同时未能兼顾教育的质量,使得社会人力资源供需失衡。第一,许多专科学校在配套措施不足的情形下,于短短数年内快速升格、改制为学院或大学,导致高等教育的整体质量下滑。第二,由于高等教育的普及化,近几年来台湾地区的大学入学指定科目考试(简称指考,相当于内地的高考)录取分数持续走低,许多原本学业水平较低的人得以进入高校求学。第三,大学的录取率过

高(自 2006 年起至今均高于九成),而淘汰率偏低,如 2010 学年度大专院校退学率只有 5.79%,大学生的学力难以保证。对此,台湾学者周祝瑛指出,高校的升格、改制使许多学生的学历升格,但能力并未得到相对的提升,这些大学生大多不愿从事中低层级的工作,却是当前台湾地区就业市场最欠缺的人力层级^[2]。总体而言,许多大学生毕业后难就业,社会上“高学历,低成就”和“高分低能”的现象屡见不鲜。

(二)普通高等教育与技职教育的定位日趋模糊

在台湾地区的高等教育发展中,普通高等教育与技职教育的定位日趋模糊。依照最初的定位,普通高校的主要任务是研究高深知识、培养专门人才,技职高校的主要任务是讲授应用科学的相关知识、培养技术人才。目前,两者在功能与人才培养上的差异日趋模糊,特别是彼此的学科设置愈来愈相近。许多普通高校设置了应用性科系,如旅游管理、酒店管理等,或是改变了一些就业比较困难的传统科系的课程结构,使其更偏向实用性。同样,许多技职高校设立了许多与普通高校相同的科系,如企业管理、资讯管理等。这种情况最终导致毕业生就业市场重迭,某些行业严重供过于求,某些行业乏人问津。

目前,台湾地区技职体系的师资力量多由本地或欧美地区的普通大学所培养,普遍缺乏实务经验与实用技能,所培育的毕业生也常常无法符合用人单位的需求。此外,有学者指出,科技大学、技术学院的设立宗旨应与一般普通高校不同,但政府部门目前对技职高校的评鉴与普通高校无异(如发表 SCI、SSCI 的论文数),这造成许多技职高校在发展上不知该如何定位,进而逐渐丧失了原有的特色^[3]。台湾学者李家同更是批评台湾地区现今的技职教育已失焦,太向普通大学靠拢,把技职院校搞得像工

学院却没有技术,而学问也比不上工学院。^[4]

(三) 少子化现象引发高校生存危机

少子化(出生人口减少)所引起的高校生存危机,也是影响台湾地区高等教育发展的一个关键问题。由于各种原因(如成年人平均结婚年龄偏高、养儿成本居高不下等),近 20 多年来台湾地区的新生儿人数持续减少,造成各级学校面临招生不足的困境。20 多年前,台湾地区每年约有 30 多万名新生儿,但之后的新生儿人口数迅速下滑,2008 年跌破 20 万大关,2010 年更是创下史上最低记录,仅有 16.6 万人,比 20 年前少了近一半。事实上,台湾地区的某些高校近几年已经出现部分系所、专业招生不足的情况,2009 学年度台湾高校的招生缺额已达 6.9 万人,其中新设的普通私立大学及私立技职院校面临的招生问题最为严峻。预计到 2016 学年度,台湾地区将因学龄人口较前一年大幅萎缩(约少 5.5 万人)而出现大规模的高校招生危机。如果台湾地区的相关主管部门和高校不能及时调整战略,拓展新的生源,许多高校将来会面临倒闭的结局。

为解决少子化导致的高校生存危机,台湾地区教育主管部门制定了《大学单独招生申请作业要点》,允许少数招生严重不足的高校自主招生,不参加大学统一指考,创新办学特色。此外,台湾地区相关部门近年来还开始推动高校合并,研拟相关的大学淘汰机制,让一些生源不足的高校转型为其他的非营利组织。

三、启示

高等教育的发展水平与经济社会发展息息相关,如何培育时代所需的人力资源,是各国、地方政府和高校必须认真应对的课题。对已进入高等教育普及化的台湾地区来说,高校的数量已经趋于饱和,当前的重点在于如何进一步提高质量。

第一,教育主管部门可酌情建立高等教育质量保障机制,落实大学评价工作。

第二,相关部门应积极促进普通高等教育与技职教育系统评估和奖惩标准的差异化,协助各高校进一步明确自身的办学目标和角色功能,解决普通高等教育与技职教育定位日趋模糊的问题。同时,为保障不同类型学生的学习机会,普通高等教育和技职教育彼此间的“立交桥”要更加畅通、有弹性。

第三,相关部门可以考虑进一步开放和增加大陆地区学生及国际学生到台湾攻读学位的机会与名额,降低求学限制,提高外地学生赴台就学的意愿。

第四,美国著名高等教育研究学者克拉克·克尔(Clark Kerr)在《大学的功用》一书中,将就读大学的生源分为三大市场:18~24 岁的第一市场、25~65 岁的第二市场、退休者的第三市场^[5]。今后,台湾地区高校除了持续招收传统认知的学生族群(即第一市场)外,也应通过相关制度的完善与实践,招收更多来自于第二、第三市场的生源。

自 1999 年高校扩招后,大陆地区同样出现了大学数量增长但质量下降的问题。因此,大陆教育部门的当务之急也应是建立完善的高等教育评估和质量保障制度。与台湾地区技职高校面临的挑战相似,大陆地区的许多高职院校在“专升本”后,同样面临着在角色功能上与普通高校重叠的困境,而这有赖于政府和高校间加强沟通,在技职教育的未来发展上寻求共识、明确定位,并进行适当的学制改革。此外,少子化不仅是台湾地区目前面临的问题,大陆地区自 20 世纪 80 年代实施“一胎化”政策以来,年轻一代的人数与过去相比也减少了许多。事实上,大陆部分地区在学前教育 and 初等教育阶段已慢慢浮现出因适龄人口减少导致招生困难的问题。将来,高等教育势必也会受

到影响。对此,大陆地区应洞烛机先,吸收、借鉴台湾地区的经验、教训,尽早研拟相应的高等教育发展战略,持续优化高等教育的结构,为实现高等教育强国的目标打好根基。

注释:

①数据来源:台湾地区《教育统计(2012 学年度)》、《大专校院概况统计(2012 学年度)》公布的数据及学者杨莹发表的《台湾高等教育政策改革与发展》。

②大专院校包括大学院校与专科学校,但不包含军警院校、宗教研修学院与空中大学。

③在台湾地区,学年度是指每年 8 月 1 日至第二年 7 月 31 日,如 2012 学年度就是 2012 年 8 月 1 日-2013 年 7 月 31 日。

④台湾地区不称“高等教育毛入学率”,而称“高等教育粗在学率”,其计算公式为:高等教育(不含研究所及进修学校)学生数÷(18~21 岁人口数)×100%。另外,台湾地区还有“高等教育净在学率”的说法,其计算公式为:高等教育适龄学生数÷(18-21

岁人口数)×100%。值得注意的是,台湾地区教育主管部门以高等教育净在学率来对应马丁·特罗(Martin Trow)的高等教育大众化理论,因此官方文件称台湾地区的高等教育于 1988 年进入大众化阶段,2004 年进入普及化阶段,这与本文所列的年代不同。

⑤数据来源:根据台湾地区教育主管部门公布的《大专校院概况统计(2012 学年度)》资料整理而成。

参考文献:

[1]陈德华.台湾高等教育过去 20 年数量的扩充与结构的转变[J].高等教育,2007(02):84.

[2][3]周祝璘.台湾教育怎么办?[M].台北:心理出版社,2008:129-130,127.

[4]王维玲,薛荷玉,李家同:技职教育失焦 搞得像工学院[N].联合报,2011-4-6.

[5]Clark Kerr.大学的功用[M].台北:韦伯文化,2009:278-279.

编辑 李广平

(上接第 61 页)

(四)加强师资队伍建设和提高师资水平

针对当前师资力量相对薄弱的问题,培养和引进具有国际先进水平的优秀教师和研究团队。加大以俄罗斯院士为代表的俄方专家的引进力度,提高聘用岗位要求,加大青年骨干教师赴俄深造培训力度,力争经过 1~2 个循环培训合作后,培养出一批本领域双语双师型的本土对俄教师队伍。

(五)完善民主管理体制

认真执行中俄学院章程、党政联席会议制度、教授委员会制度、院务委员会制度,实行教授治学、民主治院,继续扩大教授教师在学院建设、教学运行、学术评价、学术发展中的参与权和审议权,形成学院民主管理的有效机制,建立健全学院教学、人事、资产等方面的规章制度和实施细则,形成一整套中俄学院自我发展、自我激励和自我约束机制,进一步完善学院内部治理结构。

三、中俄学院试点改革存在的不足

第一,中俄学院优质生源数量不足。

第二,我国对俄专家型人才匮乏,本科生、硕士生、博士生培养渠道有待打通。

第三,与俄方联合培养的机制有待完善。

总之,作为国家试点学院,中俄学院将继续认真贯彻落实党的十八大“全面实施素质教育,深化教育领域综合改革,着力提高教育质量,培养学生创新精神”要求,遵照国家和我省高等教育综合改革试点实施方案,按照《指导意见》,发挥对俄办学优势,积极深化教育体制机制改革,进一步增强办学活力,创新理念,锐意进取,扎实推进,大力培养对俄战略性拔尖创新人才,为推动国家对俄战略的实施和黑龙江经济社会更好更快的发展作出新的更大贡献!

编辑 许方舟